

На правах рукописи

Тройт -

Прокошева Елена Алексеевна

**АДМИНИСТРАТИВНО-РАЗРЕШИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ
(АДМИНИСТРАТИВНОЕ САНКЦИОНИРОВАНИЕ)
В СФЕРЕ ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА**

12.00.14 – Административное право; административный процесс

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Нижний Новгород – 2017

Работа выполнена в федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Кононов Павел Иванович

Официальные оппоненты: **Зырянов Сергей Михайлович,**
доктор юридических наук, профессор,
ФГКОУ ВО «Московский университет
Министерства внутренних дел Российской
Федерации имени В.Я. Кикотя» / кафедра
административного права, профессор

Мильшин Юрий Николаевич,
кандидат юридических наук, профессор,
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная
юридическая академия» / кафедра
административного и муниципального
права, профессор

Ведущая организация: ФГБОУ ВО «Российский государственный
университет правосудия»

Защита состоится 22 декабря 2017 г. в 12:00 часов на заседании объединенного диссертационного совета Д 999.125.02 на базе ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского», ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации» по адресу: 603950, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, 23, корпус 2.

С диссертацией можно ознакомиться в фундаментальной библиотеке и на сайте ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» (www.diss.unn.ru)

Автореферат разослан « ____ » _____ 2017 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук



Прилуков Максим Дмитриевич

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Административно-разрешительная деятельность представляет собой один из видов административной деятельности, при осуществлении которой происходит столкновение публичных и частных интересов. В градостроительной сфере сосредоточены интересы бизнеса, с одной стороны, и населения, проживающего на определенной территории, – с другой. Развитие экономики требует эффективного регулирования в целях привлечения инвестиций в строительство, вместе с тем интересы граждан предусматривают реализацию принципа устойчивого развития территории. Таким образом, административно-правовое регулирование должно, с одной стороны, предусматривать снижение административных барьеров в целях обеспечения прозрачности, быстроты прохождения регулятивных процедур, с другой – быть достаточным для обеспечения безопасности и надлежащего развития территории.

Согласно ежегодному рейтингу Всемирного банка Doing business по итогам 2017 года Россия поднялась на 2 пункта (со 117-го на 115-е место) в показателе «Получение разрешения на строительство» и в общем итоге по сумме всех показателей заняла 40-е место. Таким образом, несмотря на очевидный прогресс в целом, сфера инвестиций в строительство является традиционно «слабым звеном» рейтинга нашей страны, в связи с чем требуется проведение значительного числа мероприятий, направленных на облегчение условий для ведения бизнеса, включая мероприятия в сфере административно-разрешительной деятельности¹.

¹ На уровне Правительства Российской Федерации утверждены «целевые модели» упрощения процедур ведения бизнеса, предусматривающие сокращение количества и упрощение административных процедур в сфере строительства, сокращение сроков оформления разрешительных документов и получения технических условий от ресурсоснабжающих организаций, повышение качества контрольно-надзорной деятельности (внедрение риск-ориентированного подхода, оценки эффективности и результативности, информатизации учета подконтрольных субъектов (объектов) и пр. См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.01.2017 № 147-р «О целевых моделях упрощения процедур ведения бизнеса и повышения инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения:

Строительство представляет собой одну из ведущих и достаточно сложных отраслей экономики, которая ежегодно формирует около 10% валового внутреннего продукта и обеспечивает занятость нескольких миллионов человек, что реализуется неизменно независимо от состояния экономики. Прежде всего, это связано с тем, что одной из основных задач строительства является обеспечение граждан жильем. Для возведения жилых домов, в свою очередь, требуется наличие качественных коммунальной, транспортной и социальной инфраструктур. Строительство промышленных парков, создание новых и развитие существующих промышленных зон, транспортной инфраструктуры, газификация всех жилых территорий Российской Федерации, переселение граждан из аварийного и ветхого жилья, реновация жилого фонда – важнейшие задачи власти на текущий момент.

Указанные обстоятельства обуславливают необходимость эффективного административного управления в градостроительной сфере. В связи с этим научное осмысление термина «административно-разрешительная деятельность» позволит повысить эффективность понимания всех управленческих процессов, происходящих в экономической системе, а также вопросов реализации властных полномочий административно-публичных органов в соответствующей сфере.

Статистика аварий на объектах капитального строительства за последние годы, в числе которых обрушение кровли в аквапарке города Москвы «Трансвааль-парк», обрушение купола крытого катка спортивной школы города Липецка, обрушение моста в Карелии и многие другие, подтверждает факт отсутствия эффективного государственного регулирования строительной деятельности, особенно на этапах проведения проектно-изыскательских,

02.09.2017). Также высшим органом исполнительной власти утверждены перечни исчерпывающих процедур в сфере жилищного строительства, в сфере строительства объектов инженерно-технологического обеспечения. См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 30.04.2014 № 403 «Об исчерпывающем перечне процедур в сфере жилищного строительства», Постановление Правительства Российской Федерации от 07.11.2016 № 1138 «Об исчерпывающих перечнях процедур в сфере строительства объектов водоснабжения и водоотведения и правилах ведения реестров описаний процедур».

строительно-монтажных работ, выдачи разрешений на строительство и ввод объектов в эксплуатацию.

Проблема уплотнительной застройки остро беспокоит жителей практически всех городов нашей страны, включая города федерального значения Москву и Санкт-Петербург. Вследствие выдачи разрешений в пределах застроенной территории часто возникают такие проблемы, как нехватка парковок, заторы; износ коммуникаций; исчезновение «зеленых» зон; снижение качества архитектурного облика городов. Решению указанной проблемы должен способствовать комплекс эффективных административных процедур, осуществляемых на всех этапах строительных работ, в том числе на этапе их разрешения и ввода построенных объектов в эксплуатацию.

Анализ судебной практики судов общей юрисдикции и арбитражных судов показывает, что в сфере градостроительства возникает множество споров между застройщиками, с одной стороны, и физическими и юридическими лицами, с другой стороны, связанных с отказом в предоставлении земельных участков для строительства, с отказом в выдаче разрешений на строительство и разрешений на ввод построенных объектов в эксплуатацию. В частности, только Арбитражным судом Волго-Вятского округа за период 2014–2017 гг. рассмотрено свыше 100 дел по указанным категориям споров. Многие из указанных споров обусловлены несовершенством предусмотренных действующим земельным и градостроительным законодательством административных процедур осуществления разрешительной деятельности в сфере строительства.

В науке административного права активно ведется дискуссия о необходимости разработки основных принципов и начал разрешительной деятельности органов публичной администрации. Предпринимаются попытки ее законодательного урегулирования, о чем свидетельствует, в частности, законопроект «Об основах разрешительной деятельности в Российской Федерации», подготовленный в 2017 году Министерством экономического развития Российской Федерации.

С учетом изложенного, обращение к рассмотрению проблем правового регулирования разрешительной деятельности в одной из важнейших областей государственного управления – градостроительстве – является актуальной задачей, решение которой призвано обеспечить как дальнейшее развитие теоретических основ механизма административно-разрешительной деятельности в градостроительной сфере, так и совершенствование норм права, на основе которых этот механизм функционирует.

Степень научной разработанности темы исследования. В настоящее время в отечественной науке административного права отсутствуют комплексные монографические исследования проблем правового регулирования административно-разрешительной деятельности в сфере градостроительства в Российской Федерации.

Общие вопросы государственного управления и административно-правового регулирования в сфере градостроительства исследовались в кандидатских диссертациях А.В. Ерхова² и С.А. Кузнецовой³. Проблемы административной ответственности в сфере строительства рассматривались в кандидатской диссертации В.И. Бочковой «Административная ответственность за правонарушения в области строительства». Значительный вклад в научное исследование вопросов разработки и утверждения градостроительной документации внес Н.В. Трубкин⁴.

В последние годы понятийный аппарат административного права применительно к разрешительной деятельности обогатился новой категорией – «административное санкционирование», которая, применительно к обеспечению безопасности в Российской Федерации, была введена в научный оборот в докторской диссертации А.И. Стахова⁵, а затем исследована в

² Ерхов А.В. Управление градостроительным комплексом в России: административно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – Тольятти, 2007. С.201.

³ Кузнецова С.А. Административно-правовое регулирование в сфере строительства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – М., 2003. С.188 .

⁴ Трубкин Н.В. Подготовка и утверждение градостроительной документации поселений, городских округов. – М. : РИОР : ИНФРА-М., 2013. С. 152 .

⁵ Стахов А.И. Административно-публичное обеспечение безопасности в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – М., 2011. С. 210.

кандидатской диссертации Ф.Н. Киселева⁶. Указанная категория в значительной степени совпадает по характерным признакам и содержанию с разрешительной деятельностью. Отдельные виды административно-разрешительной деятельности рассматривались в трудах А.В. Иванова⁷, С.С. Купреева⁸, А.С. Малчинова⁹, А.В. Нестерова¹⁰, А.Ф. Ноздрачева¹¹, Д.А. Петрова¹², Л.А. Тихомировой¹³.

Отмечая вклад вышеуказанных ученых в формирование научных представлений о различных формах реализации административно-разрешительной деятельности, следует отметить, что применительно к градостроительству она не являлась предметом специального научного исследования. В этой связи можно сделать вывод о наличии в настоящее время пробела в научном изучении института административно-разрешительной деятельности в градостроительстве, на восполнение которого в пределах, обозначенных целями и задачами исследования, и ориентирована настоящая диссертация.

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением органами и должностными лицами

⁶ Киселев Ф.Н. Административное санкционирование как метод обеспечения безопасности в РФ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – М., 2011. С. 210.

⁷ Иванов А.В. Саморегулирование строительной деятельности: развитие, вопросы, пути решения // Юрист. – 2013. – № 11. С. 18–22.

⁸ Купреев С.С. Лицензирование как административно-правовой метод государственного управления: современное состояние // Административное право и процесс. – 2013. – № 4. С. 18–21.

⁹ Малчинов А.С. Эффективное взаимодействие федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации – фактор успешной региональной политики России. – URL: <http://problemanalysis.ru/naukadoklad/malchinov.pdf> (дата обращения: 03.04.2015).

¹⁰ Нестеров А.В. Аккредитация как административно-правовой инструментарий // Административное право и процесс. – 2013. – № 1. С. 22–26.

¹¹ Разрешительная система в Российской Федерации: науч.-практ. пособие / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев ; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. – М. : ИНФРА-М, 2015 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.11.2016).

¹² Петров Д.А. Понятие и признаки саморегулирования как правового явления // Юрист. – 2013. – № 20.

¹³ Тихомирова Л.А. Оценка соответствия: сравнительно-правовое исследование в плоскости отраслевого законодательства // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.11.2016).

публичной администрации разрешительной деятельности в градостроительной сфере.

Предмет исследования составляют материальные и процессуальные административно-правовые нормы, регулирующие содержание, основания и юридические процедуры применения административно-разрешительных мер в градостроительной сфере, а также материалы административной и судебной практики, связанной с реализацией данных норм.

Цели и задачи исследования. Целью настоящего исследования является выработка теоретических положений, характеризующих институт административно-разрешительной деятельности в градостроительстве, а также норм, направленных на усовершенствование его правового регулирования.

Достижение поставленной цели требует решения следующих **задач**:

- определить содержание понятия административно-разрешительной деятельности, раскрыть ее основные, значимые с точки зрения административно-правовой теории и практики, признаки;
- выявить характерные особенности административно-разрешительной деятельности в сфере градостроительства, определить ее структуру, виды и меры;
- исследовать процедурно-правовой механизм административно-разрешительной деятельности в сфере градостроительства как составную часть механизма ее правового регулирования;
- раскрыть особенности процедурно-правового механизма административно-разрешительной деятельности на этапе предоставления земельных участков для строительства (реконструкции) объектов;
- изучить особенности процедурно-правового механизма административно-разрешительной деятельности на этапах выполнения инженерных изысканий и разработки проектной документации для строительства (реконструкции) объектов;
- определить особенности процедурно-правового механизма административно-разрешительной деятельности на этапе непосредственного строительства (реконструкции) объектов, включая выдачу разрешений на

строительство и ввод построенных (реконструированных) объектов в эксплуатацию;

– выработать предложения по совершенствованию земельного и градостроительного законодательства Российской Федерации в части нормативной регламентации административно-разрешительной деятельности на различных этапах процесса осуществления строительства (реконструкции) объектов капитального строительства, в том числе в целях устранения существующих в настоящее время необоснованных административных барьеров (ограничений) в данной сфере.

Методологическую основу (методологию и методы) исследования составляют как общие, так и частные научные методы познания: диалектический, исторический, лингвистический, системный, синтеза, анализа, формально-логический, правового моделирования, сравнительно-правовой, межотраслевой, метод исследования правовых явлений.

В частности, использование диалектического метода познания правовой действительности позволило выявить разнообразные доктринальные подходы к решению теоретических задач исследования, рассмотреть разрешительную деятельность в градостроительстве как один из видов разрешительной деятельности.

С помощью исторического метода исследовались основные этапы развития рассматриваемого в настоящем исследовании института экспертизы проектной документации.

Применение формально-логического метода позволило выявить основные противоречия в градостроительной деятельности соответствующих органов публичной администрации и предложить варианты их устранения.

Посредством использования метода этимологического анализа был проведен анализ содержания термина «санкционирование» с целью установления соотношения указанного понятия с понятием «административно-разрешительная деятельность».

Использование метода правового моделирования способствовало формированию представлений о правовой конструкции упрощенного строительного надзора.

Сравнительно-правовой метод реализован при анализе процедур лицензирования, саморегулирования, аккредитации в сфере градостроительства, включая их применение в государствах Европейского союза.

Применение межотраслевого метода правовых исследований позволило соотнести в ходе проведенного исследования институты земельного и градостроительного законодательства во взаимосвязи.

Теоретическую основу исследования составили труды таких представителей науки административного права, посвященные теории административного права, включая вопросы форм и методов управления, а также проводимой административной реформы, как Ю.Е. Аврутин, А.Б. Агапов, А.П. Алехин, Д.Н. Бахрах, К.И. Головщинский, А.С. Данилов, С.М. Зырянов, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов, Н.М. Конин, П.И. Кононов, Н.В. Макаренко, А.В. Мартынов, Ю.Н. Мильшин, Л.Л. Попов Ю.Н. Стариков, А.И. Стахов, М.С. Студеникина, Ю.И. Мигачёв, С.В. Тихомиров, Т.Я. Хабриева.

В своём исследовании автор опирался на труды и результаты диссертационных исследований по вопросам истории градостроительной деятельности (Г.С. Афанасьевой, С.А. Кузнецовой, О.М. Полумордвинова); государственного управления в сфере градостроительной деятельности (А.И. Антипина, Л.Е. Бандорина, Е.В. Басина, Е.М. Бутаевой, А.В. Ерхова, Д.С. Железнова, А.М. Люкшина, В.З. Черняка); правового регулирования отдельных видов административной разрешительной деятельности (С.М. Зырянова, А.В. Иванова, С.С. Купреева, Ю.Н. Мильшина, А.В. Нестерова, А.С. Малчинова, Д.А. Петрова).

Наконец, при выявлении проблем административно-разрешительной деятельности, возникающих на отдельных этапах градостроительной деятельности, в диссертации использовались работы следующих ученых:

А.Н. Фокина, И.Б. Евплова, Т.А. Полковенковой, Л.О. Ивановой, А.В. Бокова, О.А. Дементьевой, Н.В. Трубкина, А.В. Сигарева, И.Г. Дикарева, С.А. Бурмистровой, О.А. Жарковой, Н.В. Андрианова, Е.С. Болтановой, Е.А. Галиновской, О.В. Орешкиной, И.С. Иващука, В.В. Алакоза, Ж.А. Начичко, А.В. Филатовой, С.П. Османова, С. Кима, И.К. Хен, К.А. Коваленко, Л.С. Кукунина, А.Н. Герасимова.

Правовая основа диссертационного исследования включает нормы национального права, определяющие разрешительную деятельность, в том числе в сфере градостроительства. Среди исследованных документов: Конституция Российской Федерации, Градостроительный кодекс Российской Федерации, Земельный кодекс Российской Федерации и иные кодифицированные акты законодательства, Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании»; Федеральный закон от 30.12.2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»; иные федеральные законы и нормативные правовые акты федерального, регионального, местного уровней, в том числе административные регламенты, национальные и региональные программы развития, правила землепользования и застройки поселений и городских округов, действующие в различных субъектах Российской Федерации.

Эмпирическую базу исследования составили результаты изучения статистических данных о месте строительной отрасли в структуре экономики страны, а также о степени распространенности административных барьеров в строительстве, документации по территориальному планированию, градостроительному зонированию и планировке территории Российской Федерации, отдельных субъектов Российской Федерации, включая Центральный, Приволжский, Сибирский, Уральский федеральные округа, и муниципальных образований Кировской области, материалов инженерных изысканий, проектной документации на объекты капитального строительства с заключениями экспертизы, предоставленных проектно-изыскательскими организациями города Кирова, материалов правоприменительной деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, входящих

в Приволжский федеральный округ, связанных с применением административно-разрешительных мер в сфере градостроительства в виде выдачи разрешений, аккредитации, судебной практики по делам об оспаривании решений, действий (бездействий) органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, связанных с выдачей специальных разрешений в сфере градостроительства.

Научная новизна диссертационного исследования обусловливается тем, что оно представляет собой одну из первых в современной российской науке административного права работ, посвященных комплексному анализу процедурно-правового механизма административно-разрешительной деятельности в сфере градостроительства.

В результате проведенного исследования:

- разработаны научно-практические основы концепции, направленной на расширение научных представлений об административно-разрешительной деятельности в сфере градостроительства;
- предложено и обосновано авторское определение административно-разрешительной деятельности в градостроительной сфере;
- представлено обоснование соотношения таких понятий, как «административное санкционирование» и «административно-разрешительная деятельность»;
- обосновано авторское понимание процедурно-правового механизма административно-разрешительной деятельности в сфере градостроительства как составной части механизма ее правового регулирования;
- представлена системная характеристика процедурно-правового механизма административно-разрешительной деятельности при строительстве (реконструкции) объектов капитального строительства;
- раскрыты особенности административных процедур, сопровождающих разрешительную деятельность в градостроительной сфере на этапе предоставления земельных участков для строительства;

– выявлены особенности административных процедур, сопровождающих разрешительную деятельность в градостроительной сфере на этапе выполнения инженерных изысканий и разработки проектной документации;

– определены особенности административных процедур, сопровождающих разрешительную деятельность в градостроительной сфере на этапе получения разрешений на строительство и ввод законченных строительством (реконструкцией) объектов в эксплуатацию;

– на основе авторской аргументации формулируются предложения по совершенствованию законодательства, регламентирующего административные процедуры предоставления земельных участков для строительства, проведения экспертизы результатов инженерных изысканий и проектной документации, а также порядок предоставления разрешений на строительство и ввод объектов в эксплуатацию.

На защиту выносятся следующие основные положения диссертации, являющиеся новыми или обладающие элементами новизны:

1. Авторское определение понятия «административно-разрешительная деятельность (административное санкционирование)», под которой предлагается понимать вид правоприменительной деятельности административно-публичных органов и их должностных лиц, реализуемой в соответствующих процедурно-процессуальных формах посредством применения специальных административно-правовых мер, позволяющих на основе оценки правового и организационно-технического положения физических и юридических лиц, их деятельности, состояния принадлежащего и используемого ими имущества (объектов), подготовленной ими документации установленным законами и иными нормативными правовыми актами требованиям санкционировать (одобрить, разрешить, признать допустимым) осуществление указанными лицами отдельных видов деятельности, совершение отдельных действий с последующим контролем (надзором) за соблюдением установленных правил и условий их осуществления (совершения) в целях обеспечения предотвращения угроз правам, законным интересам, безопасности граждан, общества, государства.

2. Обосновано, что процедурно-правовой механизм административно-разрешительной деятельности (административного санкционирования) в сфере градостроительства выступает составной частью механизма ее правового регулирования, охватывающего регулятивный и охранительный блоки и реализуемый посредством применения материальных и процессуально-процедурных административно-правовых норм, регулирующих все этапы строительства (реконструкции) объектов капитального строительства.

3. Основанное на интерпретации механизма административно-разрешительной деятельности авторское определение понятия «административно-разрешительная деятельность (административное санкционирование) в сфере градостроительства», которую предлагается рассматривать как вид правоприменительной деятельности административно-публичных органов и их должностных лиц, реализуемой в соответствующих процедурно-процессуальных формах посредством применения специальных административно-правовых мер, позволяющих на основе оценки правового и организационно-технического положения физических и юридических лиц, их деятельности, состояния принадлежащего и используемого ими имущества (объектов), подготовленной ими градостроительной документации установленным законами и иными нормативными правовыми актами требованиям санкционировать (одобрить, разрешить, признать допустимым) осуществление указанными лицами отдельных видов деятельности, совершение отдельных действий в сфере градостроительства с последующим контролем (надзором) за соблюдением установленных правил и условий их осуществления (совершения) в целях обеспечения предотвращения угроз правам, законным интересам участников градостроительных отношений, безопасности граждан, общества, государства в указанной сфере.

4. Авторская классификация мер административно-разрешительной деятельности в градостроительной сфере, к которой предлагается относить: 1) административно-распорядительное предоставление земельного участка для строительства объекта капитального строительства; 2) предоставление разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка;

3) предоставление разрешения на отклонение от предельно допустимых параметров строительства; 4) экспертизу результатов инженерных изысканий и (или) проектной документации; 5) аккредитацию юридических лиц на право проведения негосударственной экспертизы проектной документации и (или) негосударственной экспертизы результатов инженерных изысканий; 6) аттестацию физических лиц на право подготовки заключений экспертизы результатов инженерных изысканий и (или) проектной документации; 7) выдачу разрешения на строительство (реконструкцию) объекта капитального строительства; 8) выдачу разрешения на ввод законченного строительством (реконструкцией) объекта капитального строительства в эксплуатацию; 9) государственную аккредитацию саморегулируемых организаций, действующих в градостроительной сфере; 10) государственную регистрацию опасных производственных объектов – площадок для эксплуатации грузоподъемных сооружений (механизмов).

5. Обосновывается положение о том, что содержанием административно-разрешительной деятельности (административного санкционирования) на этапе предоставления земельных участков для строительства объекта капитального строительства выступает выражение согласия (несогласия) компетентным органом исполнительной власти или органом местного самоуправления на предоставление физическому или юридическому лицу выбранного земельного участка в целях строительства, реализуемое посредством издания (принятия) соответствующего административно-правового акта (постановления, распоряжения), а также на последующее размещение на предоставленном земельном участке объекта капитального строительства.

6. Аргументируется утверждение о том, что административно-разрешительная деятельность (административное санкционирование) на этапе выполнения инженерных изысканий и архитектурно-строительного проектирования состоит в официальной оценке уполномоченными в установленном законом порядке организациями соответствия обязательным требованиям результатов инженерных изысканий и проектной документации посредством проведения государственной и негосударственной экспертизы в

целях дальнейшего получения разрешения на строительство (реконструкцию) объекта капитального строительства.

7. Доказывается вывод о том, что административно-разрешительная деятельность (административное санкционирование) на этапе непосредственного строительства заключается в выдаче (отказе в выдаче) компетентным органом исполнительной власти или органом местного самоуправления разрешения на строительство (реконструкцию) объекта капитального строительства в целях создания юридической возможности для проведения необходимых строительного-монтажных работ.

8. Обосновывается положение о том, что административно-разрешительная деятельность (административное санкционирование) на этапе ввода законченного строительством, реконструкцией объекта в эксплуатацию состоит в выдаче (отказе в выдаче) компетентным органом исполнительной власти или органом местного самоуправления разрешения на ввод в эксплуатацию (использование по назначению) построенного (реконструированного) объекта капитального строительства.

9. Диссертантом доказано: применяемый в Классификаторе разрешенных видов использования земельных участков, утвержденном Приказом Минэкономразвития России от 01.09.2014 № 540, термин «размещение», применяемый к объектам капитального строительства, зданиям, сооружениям, иным строительным объектам, не соответствует части 2 статьи 39.1, части 7 статьи 39.11 Земельного кодекса Российской Федерации, содержащим указание на основной вид разрешенного использования земельного участка «строительство зданий и сооружений». В этой связи автором обосновано предложение о внесении изменений в Классификатор разрешенных видов использования земельных участков, утвержденный Приказом Минэкономразвития России от 01.09.2014 № 540, связанных с заменой понятия «размещение» понятием «строительство зданий, строений» в целях обеспечения единообразия применяемых в нормативных правовых актах понятий.

10. Обосновывается целесообразность в целях обеспечения безопасности строительства и последующей эксплуатации построенных объектов закрепления в статье 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации правила о необходимости направления застройщиком уведомления в административно-публичный орган о начале строительства тех видов объектов, в отношении которых в настоящее время получение разрешения не требуется, с упрощением соответствующих градостроительных процедур (без разработки проектной документации и проведения изысканий, без прохождения экспертизы указанных документов) с дальнейшим проведением государственного строительного надзора в упрощенном порядке (путем проведения мониторинга строительства объекта).

11. Диссертантом доказано: нормами специального законодательства Российской Федерации предусматривается необходимость получения от компетентных государственных органов, иных организаций согласований относительно возможности осуществления строительства конкретного объекта капитального строительства на отдельных видах территорий и земельных участках. В этой связи автором обосновано предложение о дополнении статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации нормой, устанавливающей обязанность административно-публичного органа после поступления от заявителя заявления и документации, необходимой для получения разрешения на строительство, самостоятельно получать от компетентных государственных органов, иных организаций согласования относительно возможности осуществления строительства конкретного объекта капитального строительства в тех случаях, когда на основании специального законодательства Российской Федерации могут устанавливаться ограничения в использовании для строительства и размещения объектов отдельных видов территорий, земельных участков.

12. Доказывается, что сложившаяся практика распространения обязанности по осуществлению государственного строительного надзора и выдаче соответствующего заключения на орган, выдавший разрешение на строительство, в тех случаях, когда государственный строительный надзор не

был проведен по вине застройщика, не уведомившего надзорный орган о начале строительства, не соответствует смыслу части 5 статьи 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации; данная норма должна применяться только в случаях, когда законодательно не предусмотрено осуществление государственного строительного надзора.

Теоретическая значимость положений и выводов диссертационного исследования заключается в том, что сформулированные в ней положения и выводы в совокупности позволяют получить цельное представление о правовом механизме осуществления административной разрешительной деятельности как в градостроительной сфере в целом, так и на отдельных этапах процесса строительства и реконструкции объектов.

Теоретическое значение диссертации определяется и тем, что в работе:

- доказаны положения, вносящие вклад в расширение представлений о сущности и содержании административно-разрешительной деятельности;
- обоснована система аргументов, раскрывающих основные пути модернизации правового регулирования в сфере градостроительства;
- проведена модернизация подходов к пониманию процедурно-правового механизма административно-разрешительной деятельности в сфере градостроительства как составной части механизма ее правового регулирования.

Представленные в диссертации положения и выводы дополняют и конкретизируют применительно к сфере градостроительства такие разделы административного и административно-процессуального права, как «Механизм административно-правового регулирования», «Административно-правовые методы», «Административные процедуры», «Административно-процессуальные отношения».

Практическая значимость диссертации определяется тем, что ее результаты могут быть использованы: в ходе проведения научных исследований в области правового регулирования административно-разрешительной деятельности, в нормотворческой деятельности, связанной с правовым регулированием градостроительства; в правоприменительной

практике государственных органов и органов местного самоуправления в ходе реализации ими соответствующих градостроительных процедур, в учебном процессе образовательных организаций юридического профиля при изучении курсов административного, административно-процессуального, градостроительного, земельного права.

Степень достоверности результатов исследования. Работа построена на апробированной методологии познания и достоверных научных фактах, опирающихся на достижения юридической науки. Достоверность выдвигаемых выводов, предложений и рекомендаций подтверждается:

–анализом широкого круга научных источников в области теории права, административного, административно-процессуального, земельного и градостроительного права;

–использованием как общенаучных методов исследования (логического анализа и синтеза, индукции и дедукции, абстрагирования, восхождения от абстрактного к конкретному, системного), так и частных методов общественных наук (социологического и статистического), а также специальных методов юридических исследований, в первую очередь формально-юридического и сравнительно-правового;

–анализом и обобщением документов градостроительного проектирования Российской Федерации, отдельных субъектов Российской Федерации Центрального, Приволжского, Сибирского, Уральского федеральных округов, муниципальных образований Кировской области, материалов инженерных изысканий, проектной документации проектно-изыскательских организаций г. Кирова, материалов правоприменительной деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, входящих в Приволжский федеральный округ, связанных с выдачей разрешений на строительство и вводом объектов капитального строительства в эксплуатацию;

–изучением судебной-арбитражной практики за период с 2012 по 2017 г. по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, связанных с

выдачей специальных разрешений в сфере градостроительства.

Апробация и внедрение результатов исследования. Основные теоретические положения, выводы и практические рекомендации, сформулированные в результате проведённого исследования:

– обсуждены на кафедре административного и финансового права федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского»,

– отражены в 13 научных статьях автора, 5 из которых опубликованы в журналах, рекомендованных ВАК,

– докладывались на научных конференциях различного уровня, в том числе на V Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы юриспруденции в современной России» (Москва, 26–27 марта 2015 г.), Международной заочной научно-практической конференции «Научная дискуссия: вопросы юриспруденции» (Москва, 2014 г.), Всероссийской заочной научно-практической конференции «Актуальные проблемы правового регулирования в России и за рубежом: теория и практика» (Киров, 2014 г.), III Международной научно-практической конференции «Глобализация и публичное право» (Москва, 26 ноября 2014 г.), Межрегиональной научно-практической конференции «Проблемы совершенствования административного контроля (надзора) в Российской Федерации» (Киров, 2015 г.), XXI Международной научно-практической конференции «Экономика и юриспруденция: теория и практика» (Санкт-Петербург, 19 июня 2017 г.), X Международной научно-практической конференции «Российская наука в современном мире» (Москва, 30 июня 2017 г.), VIII Международной заочной научно-практической конференции «Научный форум: юриспруденция, история, социология, политология и философия» (Москва, июль 2017 г.).

Структурно работа состоит из введения, двух глав, включающих 6 параграфов, заключения, библиографического списка, приложения.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертации, характеризуется степень ее научной разработанности, определяются цели и задачи исследования, дается характеристика объекта и предмета, методологической основы, теоретической, правовой и эмпирической базы проведенного исследования, выделяется его научная новизна, формулируются основные положения, выносимые на защиту, теоретическая и практическая значимость исследования, приводятся данные об апробации полученных результатов диссертационного исследования.

Первая глава «Понятие и основные черты административно-разрешительной деятельности (административного санкционирования) в сфере градостроительства» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе *«Административно-разрешительная деятельность: понятие, содержание и основные признаки»* рассматривается понятие «административно-разрешительной деятельности» как вида административной деятельности.

По мнению автора, административно-разрешительная деятельность представляет собой вид административной деятельности, состоящей из совокупности соответствующих административных действий и реализуемой посредством соответствующих административных процедур.

Автором отмечается, что целями административной разрешительной деятельности выступают обеспечение реализации прав и законных интересов заявителя, обеспечение законности совершаемых действий (деятельности) заявителя, а также развития, стабильности и безопасности общественных отношений, предотвращение вреда охраняемым законом общественным отношениям.

Автор полагает, что содержание административно-разрешительной деятельности заключается в применении специальных административно-правовых мер, позволяющих произвести оценку соответствия правового и организационно-технического положения физических и юридических лиц, их

деятельности, состояния принадлежащего им или используемого ими имущества (объектов), подготовленных ими документов установленным законами и иными нормативными правовыми актами требованиям и санкционировать (одобрить, разрешить, признать допустимым) совершение определенных действий или осуществление определенной деятельности.

В работе подчеркивается, что административно-разрешительной деятельности присущ дозволительный метод административного права (метод санкционирования), поскольку властными органами дается разрешение на то или иное поведение физических или юридических лиц.

Автором проводится разграничение понятий административно-разрешительной и контрольно-надзорной деятельности, подчеркивается их различная природа, но вместе с тем и тесная взаимосвязь. Делается вывод о том, что в отличие от понятия «государственная, муниципальная услуга» понятие «административно-разрешительная деятельность» имеет более близкую к административному праву природу.

Второй параграф *«Структура административно-разрешительной деятельности»* посвящен исследованию видов, мер и элементов правоотношений, возникающих в ходе осуществления административно-разрешительной деятельности.

В параграфе проводится классификация административно-разрешительной деятельности по различным основаниям, выделяются виды такой деятельности и дается их характеристика.

Далее анализируется административно-правовое отношение разрешительного характера, его субъектный состав, объект и содержание.

Затем автор определяет понятие и выделяет существенные признаки административно-правовых мер разрешительной деятельности. Под мерами разрешительной деятельности в работе понимаются конкретные виды и способы воздействия, используемые административными органами для достижения целей разрешительной деятельности, основным содержательным элементом которых является проведение оценки соответствия действий (деятельности), состояния имущества (объектов) соискателя разрешения, его

правового и организационно-технического положения требованиям нормативных правовых актов.

К мерам административно-разрешительной деятельности автор относит следующие виды и способы воздействия: 1) лицензирование отдельных видов деятельности; 2) выдачу специальных разрешений на осуществление отдельных действий, пользование отдельными объектами; 3) государственную аккредитацию граждан и организаций; 4) государственную аттестацию граждан и организаций; 5) обязательную сертификацию продукции; 6) государственную регистрацию лиц, прав, объектов; 7) государственную экспертизу отдельных объектов, отдельных видов документов (документации), осуществления отдельных видов деятельности и выдачу экспертного заключения.

В параграфе дается краткая характеристика каждой из выделенных мер административно-разрешительной деятельности.

В третьем параграфе *«Административно-разрешительная деятельность в сфере градостроительства: понятие, содержание, признаки, виды, основы правового регулирования»* исследуются сущность и особенности административно-разрешительной деятельности в градостроительстве.

Автором подчеркивается, что градостроительство – одна из важнейших сфер общественной жизни, являющаяся предметом непосредственного административного воздействия, включая административно-разрешительную деятельность.

В работе отмечается, что одной из задач проводимой административной реформы является упразднение излишних административных барьеров в строительстве. При этом целью административно-разрешительной деятельности выступает обеспечение баланса между необходимым властно-публичным вмешательством в строительную отрасль и уровнем свободы участников строительных отношений. Административно-разрешительная деятельность в сфере градостроительства, по мнению автора, должна являться достаточным и эффективным правовым средством регулирования градостроительных отношений, но при этом не создавать излишних преград для участников указанных отношений.

При характеристике административно-разрешительной деятельности в сфере градостроительства в работе выделяются следующие ее особенности:

1. Специфика круга лиц, заинтересованных в ее осуществлении. Такими лицами выступают субъекты, заинтересованные в строительстве, реконструкции, капитальном ремонте тех или иных объектов капитального строительства.

2. Стадийность в зависимости от этапов градостроительного процесса.

3. Определенный круг административных органов и подведомственных им учреждений, а также иных организаций, уполномоченных на осуществление административно-разрешительной деятельности в данной сфере.

4. Особая социальная значимость административно-разрешительной деятельности, обусловленная высокой степенью общественной опасности отношений в сфере строительства и необходимостью учета баланса публичных и частных интересов.

Автор проводит классификацию видов административно-разрешительной деятельности в сфере строительства по различным основаниям.

Вторая глава «Административно-разрешительная деятельность (административное санкционирование) на отдельных этапах осуществления строительства (реконструкции) объектов капитального строительства» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе *«Административно-разрешительная деятельность на этапе предоставления земельных участков для строительства»* раскрываются цели, задачи, содержание и процедуры административно-разрешительной деятельности на этапе предоставления земельных участков для строительства, дается анализ структуры правоотношений, возникающих в ходе ее осуществления.

Автор отмечает, что процедуры административно-разрешительной деятельности на данном этапе состоят из ряда мероприятий: подготовительных действий по образованию земельных участков, подготовке схемы расположения земельного участка на кадастровой карте (плане) территории, кадастровых работ и постановки земельного участка на кадастровый учет,

получения технических условий на присоединение земельного участка к инженерным сетям, регистрации права на земельный участок, принятия решения о предоставлении земельного участка либо заключения соответствующего договора.

Автором подчеркивается, что административно-разрешительная деятельность на данном этапе является сложной по составу и включает в себя как действия по подготовке и формированию земельных участков, предназначенных для строительства, так и процедуры торгов, согласования и принятия решений о предоставлении земельных участков либо о заключении соответствующих договоров аренды.

В числе административно-разрешительных действий на рассматриваемом этапе выделяются: предоставление земельных участков; проведение санитарно-эпидемиологической экспертизы земельных участков, предоставляемых для строительства; предоставление разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и на отклонение от предельно допустимых параметров строительства.

В параграфе отмечается, что в связи с проведенной в России земельной реформой количество административных барьеров в сфере предоставления земельных участков для строительства значительно снизилось. Это обусловлено отменой с 01.03.2015 г. порядка предоставления земельного участка посредством проведения административной процедуры выбора такого участка.

Автором делается вывод о том, что прозрачность и эффективность предоставления земельных участков для строительства во многом зависит от полноты формирования государственного кадастра недвижимости.

В завершение параграфа автор выявляет правоприменительные проблемы, возникающие в процессе осуществления административно-разрешительной деятельности на этапе предоставления земельных участков для строительства, и предлагает возможные пути их юридического решения.

Второй параграф *«Административно-разрешительная деятельность на этапе выполнения инженерных изысканий и архитектурно-строительного*

проектирования» посвящен исследованию целей, задач, содержания и процедур административно-разрешительной деятельности на этапе выполнения инженерных изысканий и архитектурно-строительного проектирования, анализу структуры правоотношений, возникающих в ходе ее осуществления.

В частности, в параграфе анализируются цели, задачи, содержание и процедуры проведения государственной и негосударственной экспертизы результатов изысканий и проектной документации, объект возникающих при этом правоотношений, их субъектный состав.

Автор обращает внимание на то, что в связи с отменой требований о необходимости получения специальных разрешений на выполнение отдельных видов изысканий значительно уменьшилось число административных барьеров на данном этапе строительной деятельности. Автором отмечается передача части публичных функций по осуществлению экспертизы на негосударственный уровень и возникающее в связи с этим снижение объема прямого административного воздействия на субъектов градостроительных отношений.

Вместе с тем отмечается, что актуальными для проведения экспертизы результатов изысканий и проектной документации остаются вопросы получения дополнительных согласований в компетентных органах и достаточности исходных данных для проектирования. Автором предлагаются варианты решения указанных проблем.

Кроме того, автором вносятся предложения об отмене увязки государственного строительного надзора с проведением экспертизы, необходимости законодательного определения понятий «линейный объект», «этажность» и уточнения понятия «исходные данные, необходимые для проектирования». Формулируются предложения по уточнению положений статьи 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

В третьем параграфе *«Административно-разрешительная деятельность на этапе осуществления непосредственного строительства (реконструкции) объектов капитального строительства и ввода их в эксплуатацию»* исследуются цели, задачи, содержание и процедуры административно-

разрешительной деятельности на этапе осуществления непосредственного строительства (реконструкции) объектов капитального строительства и ввода их в эксплуатацию, содержится анализ структуры правоотношений, возникающих в ходе ее осуществления.

В содержание административно-разрешительной деятельности на рассматриваемом этапе автор включает государственную аккредитацию саморегулируемых организаций, членством в которых в обязательном порядке должны обладать технические заказчики (застройщики), а также подрядные строительные организации, выполняющие работы, оказывающие влияние на безопасность объектов капитального строительства; аккредитацию юридических лиц на право проведения негосударственной экспертизы проектной документации и (или) негосударственной экспертизы результатов инженерных изысканий; аттестацию физических лиц на право подготовки заключений экспертизы проектной документации и (или) экспертизы результатов инженерных изысканий; выдачу разрешений на строительство, продление сроков их действия, внесение в него изменений; выдачу ордеров на земляные работы; государственную регистрацию опасных производственных объектов – площадок для эксплуатации грузоподъемных сооружений (механизмов); выдачу разрешений на ввод законченных строительством, реконструкцией объектов в эксплуатацию.

Автором исследуются спорные вопросы введения взамен разрешительного, уведомительного порядка для начала строительства и делается вывод о том, что только разрешительный порядок может в настоящее время обеспечить допуск к строительству лиц, проектная документация которых соответствует градостроительному плану земельного участка.

Значительное место в параграфе уделено проблематике оспаривания в судах незаконных отказов в выдаче разрешений на строительство и разрешений на ввод объектов в эксплуатацию, анализируются материалы арбитражной практики, делаются выводы о неоднозначности нормативных формулировок в части действий уполномоченных органов по проведению в ходе санкционирования мероприятий по государственному строительному надзору,

неполноты нормативной регламентации объема представляемых заявителями для получения разрешений документов (в частности, правоустанавливающих документов на земельные участки) и возникающих при этом спорных вопросах.

Автором высказано мнение о том, что в тех случаях, когда заинтересованное лицо (застройщик) по своей вине не уведомило орган государственного строительного надзора о начале строительства, уполномоченный на выдачу разрешения на ввод объекта в эксплуатацию орган не обязан проводить осмотр построенного объекта на предмет его соответствия техническим регламентам и проектной документации.

Автор формулирует предложения по уточнению и дополнению положений статей 51 и 54 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

В заключении подводятся итоги проведенного исследования, формулируются основные выводы и предложения по теме диссертации.

В приложении сформулированы рекомендации автора по совершенствованию правоприменительной практики государственных органов и органов местного самоуправления по осуществлению разрешительной деятельности в области градостроительства.

Основные положения диссертационного исследования опубликованы автором в следующих работах, общим объемом около 4,58 п.л.:

Статьи, опубликованные в журналах, входящих в перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук:

1. Прокошева Е.А. Административное санкционирование как форма публичной деятельности: понятие и основные признаки [Текст] / Е.А. Прокошева // Административное и муниципальное право. – 2014. – № 11(83). – С. 1175–1180. (0,62 п.л.).

2. Прокошева Е.А. Административное санкционирование в сфере градостроительства: понятие, признаки, виды [Текст] / Е.А. Прокошева // Арбитражный и гражданский процесс. – 2015. – № 3. – С. 50–54. (0,49 п.л.).

3. Прокошева Е.А. Особенности и некоторые проблемы административного санкционирования на стадии выполнения инженерных изысканий и архитектурно-строительного проектирования [Текст] / Е.А. Прокошева // Закон и право. – 2015. – № 5. – С. 155–159. (0,47 п.л.).

4. Прокошева Е.А. Особенности и некоторые проблемы административного санкционирования при предоставлении земельных участков для строительства в условиях земельной реформы [Текст] / Е.А. Прокошева // Юридический мир. – 2016. – № 7. – С. 49–52. (0,46 п.л.).

5. Прокошева Е.А. Некоторые особенности судебно-арбитражной практики по вопросам разрешительной деятельности в сфере градостроительства [Текст] / Е.А. Прокошева // Закон и право. – 2017. – № 6. – С. 125–128. (0,38 п.л.).

*Статьи, содержащие положения диссертационной работы,
опубликованные в других печатных изданиях:*

6. Прокошева Е.А. Некоторые проблемы административного санкционирования на стадии предоставления земельных участков для строительства [Текст] / Е.А. Прокошева // Научная дискуссия: вопросы юриспруденции: материалы Международной заочной научно-практической конференции. – М., 2014. – № 11(30). С. 90–97. (0,41 п.л.).

7. Прокошева Е.А. Анализ арбитражной практики по некоторым проблемам, возникающим в ходе выдачи разрешений на строительство [Текст] / Е.А. Прокошева // Актуальные проблемы правового регулирования в России и за рубежом: теория и практика: материалы Всерос. заочной науч.-практ. конф., г. Киров, 1 декабря 2014 г. – Киров, 2015. С. 351–354. (0,25 п.л.).

8. Прокошева Е.А. Особенности административного санкционирования на этапах территориального планирования, градостроительного зонирования и

планировки территории [Текст] / Е.А. Прокошева // Актуальные проблемы юриспруденции в современной России: сб. статей по материалам V Всерос. науч.-практ. конф., 26–27 марта 2015 г. – М., 2015. С. 424–429. (0,24 п.л.).

9. Прокошева Е.А. Оптимизация административного санкционирования в строительстве как часть процесса глобализации [Текст] / Е.А. Прокошева // Глобализация и публичное право: материалы III Междунар. науч.-практ. конф., Москва, 26 ноября 2014 г. – М., 2014. С. 126–132. (0,37 п.л.).

10. Прокошева Е.А. Некоторые проблемы надзорной деятельности в сфере строительства и пути повышения ее эффективности [Текст] / Е.А. Прокошева // Проблемы совершенствования административного контроля (надзора) в Российской Федерации: материалы Межрегион. науч.-практ. конф., 29 апреля 2015 г., г. Киров. – Киров, 2015. С. 75–78. (0,22 п.л.).

11. Прокошева Е.А. Саморегулирование в строительстве: актуальные проблемы и нововведения [Текст] / Е.А. Прокошева // Российская наука в современном мире: сб. статей X Междунар. науч.-практ. конф., Москва, 30 июня 2017 г. – М., 2017. С. 353–355. (0,25 п.л.).

12. Прокошева Е.А. Проблемы «точечной» застройки в практике градостроительства и пути ее решения [Текст] / Е.А. Прокошева // Экономика и юриспруденция: теория и практика: материалы XXI Междунар. науч.-практ. конф., Санкт-Петербург, 19 июня 2017 г. – СПб., 2017. С. 5–8. (0,18 п.л.).

13. Прокошева Е.А. О некоторых вопросах предоставления земельных участков для строительства по итогам реформирования земельного законодательства [Текст] / Е.А. Прокошева // Научный форум: юриспруденция, политология, социология, история и философия: сб. статей по материалам VIII Междунар. заочной науч.-практ. конф., Москва, июль 2017 г. № 6(8). – М., 2017. С. 72–75. (0,24 п.л.)